

Sozialdialoge als Instrument europäischer Arbeits- und Sozialpolitik?

Keller, Berndt

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Rainer Hampp Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Keller, B. (1996). Sozialdialoge als Instrument europäischer Arbeits- und Sozialpolitik? *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 3(3), 207-227. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-355804>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Berndt Keller^{*}

Sozialdialoge als Instrument europäischer Arbeits- und Sozialpolitik?^{**}

Das Ziel des Artikels besteht in einer Einschätzung der Entwicklungsperspektiven des sozialen Dialogs als Instrument europäischer Arbeits- und Sozialpolitik. Nach einem knappen Rückblick auf die bisherige Entwicklung werden zunächst die neuen Verfahrensweisen der sozialen Dialoge sowie Ziele des Sozialprotokolls skizziert. Im Mittelpunkt der Analyse stehen nach der Darstellung der Anerkennungsverfahren der Verbände die Einschätzungen der Perspektiven des zentralen bzw. des dezentralen Dialogs, die zukünftigen Funktionen der Kommission sowie mögliche Alternativen der Ausgestaltung der Dialoge. Den Abschluß bilden eine Einschätzung der Instrumente sowie ein Ausblick.

The article deals with an evaluation of the prospects for the Social Dialogue as an instrument of future European labour and social policy. After a short survey of previous developments the paper outlines the new procedural rules of the Social Dialogue and the aims of the Social Protocol. The analysis is focused on the procedures for the recognition of associations, the evaluation of the prospects for the centralized and the decentralized versions of the Dialogue, the future tasks of the European Commission as well as possible alternatives for the future shape of the Dialogue. The final part evaluates the instruments and presents an outlook for the future.

* Prof. Dr. Berndt Keller, Jg.1946, Professor für Arbeits- und Sozialpolitik an der Universität Konstanz.

Arbeitsgebiete: Arbeitsbeziehungen, Arbeitsmarktpolitik, Europäische Integration.

** Artikel eingegangen: 8.11.95, revidierte Fassung akzeptiert: 15.1.96.

Unser Ziel besteht in einer einigermaßen realistischen Einschätzung der Entwicklungsperspektiven des sozialen Dialogs als Instrument europäischer Arbeits- und Sozialpolitik. Die recht umfangreiche öffentliche Diskussion über dieses Politikfeld

beschränkt sich bislang ganz eindeutig und viel zu einseitig auf die Ebene des Betriebs bzw. des Unternehmens, ohne die übergeordneten Ebenen angemessen zu berücksichtigen; im Mittelpunkt stehen zumeist Europäische Betriebsräte (vgl. Blanpain/Windey 1994; Hall et al. 1995). Wir wollen uns demgegenüber auf die überbetrieblich-sektorale Ebene konzentrieren, die gerade aus der Sicht „dualer“ Systeme der Arbeitsbeziehungen - wie des deutschen - von zentraler Bedeutung ist.

Wir gehen folgendermaßen vor: Nach einem knappen Rückblick auf die Entwicklung (1) skizzieren wir die neuen, weithin unbekannten Verfahrensweisen der sozialen Dialoge (2) sowie Ziele des Sozialprotokolls (3). Im Mittelpunkt der Analyse stehen nach der Darstellung der Anerkennungsverfahren der Verbände (4) die Einschätzungen der Perspektiven des zentralen (5) bzw. des dezentralen Dialogs (6), der zukünftigen Funktionen der Kommission (7) sowie möglicher Alternativen der Ausgestaltung (8). Den Abschluß bilden eine „euro-pessimistische“ Bewertung (9) sowie ein Ausblick (10).

1. Von der Einheitlichen Europäischen Akte zum Sozialprotokoll

Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) von 1987 sollte eine neue Phase der europäischen Sozialpolitik einleiten, indem die Prozesse kollektiver Entscheidungsfindung durch Einführung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung in bestimmten Bereichen erleichtert und beschleunigt wurden (Art. 100a bzw. 118a EWG-Vertrag). Der seit 1985 bestehende, auf eine Initiative des damals neu gewählten Kommissionspräsidenten Delors zurückgehende soziale Dialog auf gesamtwirtschaftlicher Ebene zwischen Europäischem Gewerkschaftsbund (EGB) und den beiden Arbeitgeberverbänden Union des Industries de la Communauté Européenne (UNICE) bzw. Centre Européen de l'Entreprise Publique (CEEP) wurde als spezifisches Konsultationsinstrument der Sozialpartner konstituiert und ausgebaut. Nach Art. 118b EWG-Vertrag bestand die Aufgabe der Kommission darin, „den Dialog zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene zu entwickeln, der, wenn diese es für wünschenswert halten, zu vertraglichen Beziehungen führen kann“.

Dieser erste Dialog seiner Art blieb recht unverbindlich (vgl. Gold 1992; Hepple 1993). „Es läßt sich .. feststellen, daß der Soziale Dialog nicht die Funktion gehabt hat, die unterschiedlichen nationalen Kollektivvertragssysteme durch eine „europäische Dimension“ zu ergänzen. Das Angebot an die Tarifparteien, im Rahmen des Sozialen Dialogs auf europäischer Ebene vertragliche Vereinbarungen abzuschließen, konnte in Ermangelung geeigneter Akteure nicht zum Erfolg führen“ (Blank 1992: 652). Verbindliche Abmachungen in Analogie zu nationalen Verträgen fehlen völlig; lediglich ca. zehn gemeinsame Stellungnahmen zu bestimmten, von der Kommission vorgeschlagenen Themen kamen zustande (u.a. Einführung neuer Technologien, Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes sowie Zugang zur beruflichen Bildung) (vgl. Carley 1993: 115 ff.; Weiss 1994: 1259 f.). Diese Stellungnahmen binden die Sozialpartner jedoch nicht in ihren zukünftigen Entscheidungen; ihre Bedeutung ist daher lediglich politisch-symbolischer, nicht hingegen praktischer Art. „Results at sectoral

level, due to continuing employer refusal to entertain anything resembling European-wide collective bargaining, are even less impressive“ (Streeck 1994: 167).

Auch die lange und wechselvolle Geschichte des informellen sektoralen Dialogs über gemeinsame Ausschüsse, die wir bis in die 60er Jahre zurückverfolgen können, bietet wenig Anlaß zu Optimismus: „The Commission's aim in establishing these bodies were ambitious ... but the outcome fell far short of this goal ... collective bargaining did not occur“ (N.N. 1992a: 14; ähnlich auch Grahl/Teague 1991: 50 ff.).

2. Zentrale vs. dezentrale Dialoge und ihre Verfahrensweisen

Im Vorfeld der Unterzeichnung des Maastrichter Vertrages über die Politische Union bzw. dessen Protokoll über die Sozialpolitik unterbreiteten die Sozialpartner einen in einer ad hoc-Gruppe ausgearbeiteten gemeinsamen Vorschlag zur Änderung des Art. 118 EWG-Vertrag. UNICE war zur Kooperation bereit, weil verbandsintern die Befürchtung bestand, der Maastrichter Vertrag „would lead to more social legislation, much of it on the basis of qualified majority voting. The agreement between UNICE/CEEP and the ETUC thus offered the employer side an ‘insurance policy’, providing it with an opportunity to modify if not deflect more intrusive social legislation“ (Addison/Siebert 1992: 17). Der EGB hingegen erhoffte sich eine Stärkung der Autonomie der Sozialpartner, wenn nicht sogar den Eintritt in echte Tarifverhandlungen.

Der Vorschlag der Sozialpartner, der ihren Einfluß auf die sozialpolitischen Entscheidungsprozesse stärken sollte, wurde dann in fast wörtlicher Formulierung ins Sozialprotokoll (Art. 3) übernommen (vgl. Buda 1993: 90). Großbritannien war bekanntlich nicht zur Unterzeichnung des Abkommens bereit, welches den Bereich der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen ausdehnte (Arbeitsbedingungen, Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz, berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen).

Neben dem auf gesamtwirtschaftlich-intersektoraler Ebene weiterhin bestehenden zentralen werden gleichberechtigte dezentrale Dialoge auf Sektor- bzw. Branchenebene neu eingerichtet. Horizontal-branchenübergreifende und vertikal-sektorale soziale Dialoge erhalten zudem eine neue Perspektive: Die Sozialpartner sollen diese Möglichkeiten gemeinsamer Entscheidungsfindung in Zukunft in gegenseitiger Übereinstimmung nutzen, um auf europäischer Ebene „zur Herstellung vertraglicher Beziehungen, einschließlich des Abschlusses von Vereinbarungen“ (Art. 4, Abs. 1) zu gelangen.

Dieser neue Mechanismus der sozialpolitischen Integration garantiert den Dachverbänden der Sozialpartner Konsultationsrechte in einem relativ frühen Stadium des politischen Entscheidungsprozesses anstelle der seit 1985 üblichen, nur informellen Anhörungsverfahren. „Beide Seiten haben durch die Maastrichter Kompromißlösung zusätzliche „neue Karten“ in die Hand bekommen: Während UNICE (für die Nicht-Intervention erstrebenswert ist) eine Möglichkeit zur Verzögerung sozialpolitischer

Rechtsakte gegeben wurde, kann der EGB (der sozialgestaltendes Eingreifen der EG anstrebt) auf die indirekte Drohung möglicher Sozialrichtlinien der Elf hoffen“ (Falkner 1993: 37).

Den Verfahrensablauf strukturierte die Kommission später folgendermaßen: Falls die Kommission eine Initiative plant, findet eine erste Anhörung der Sozialpartner statt „zur möglichen Ausrichtung einer Gemeinschaftsaktion“. Falls die Kommission weiterhin eine „Gemeinschaftsaktion für zweckmäßig“ hält, erfolgt eine zweite Anhörung zum „Inhalt des vorgesehenen Vorschlags“. Nach der Durchführung dieser nunmehr zwingend vorgeschriebenen beiden Konsultationen auf Gemeinschaftsebene sind zwei Verfahrensweisen möglich (Verhandlungs- vs. Anhörungsweg):

1. Die Sozialpartner können ein beabsichtigtes Gesetzgebungsverfahren anhalten, indem sie der Kommission mitteilen, daß sie in Verhandlungen über den betreffenden Sachverhalt eintreten wollen. Falls sie innerhalb eines bestimmten Zeitraums, nämlich von neun Monaten¹, eine Vereinbarung treffen, verzichtet der Ministerrat auf eine gesetzliche Regulierung. Er verleiht einer freiwillig-kollektiven Vereinbarung Rechtskraft, indem er sie auf gemeinsamen Antrag der Sozialpartner durch einen Rechtsakt umwandelt und damit den unveränderten Inhalt garantiert.² Das so quasi-legalisierte Rahmenabkommen auf supranationaler Ebene ist anschließend entsprechend den „Verfahren und Gepflogenheiten der Sozialpartner und der Mitgliedstaaten“, vor allem wohl durch nationale Tarifverträge, auf jeden Fall aber verbindlich zu implementieren (vgl. N.N. 1994a).
2. Für den Fall, daß keine autonome Vereinbarung getroffen oder eine geschlossene als unzureichend angesehen wird, verbleibt das Initiativrecht bei der Kommission. Sie kann nach der zweiten Anhörung der Sozialpartner, deren Beteiligung also auch bei dieser Variante gewahrt wird, die von ihr grundsätzlich als notwendig erachtete Regulierung auf gesetzlichem Wege voranbringen: Sie unterbreitet ihren eigenen Vorschlag dem Rat und dieser beschließt eine Rahmenvereinbarung, etwa in Form einer Richtlinie. Diese Regelung wird dann ebenfalls national, aber durch Gesetz und nicht durch Vertrag, implementiert.³

Abb. 1: Übersicht zur Verfahrensweise bei der praktischen Umsetzung des Abkommens über die Sozialpolitik
(Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993: Anhang 4))

-
- 1 Falls alle Akteure, also auch die Kommission, zustimmen, kann diese Frist verlängert werden. Auf jeden Fall wird durch die Vorgabe von Fristen eine Verschleppung der Verhandlungen verhindert.
 - 2 Außerdem ist für adäquate Strategien die Frage relevant, ob die Verhandlungen stattfinden sollen, bevor oder nachdem die Kommission ihren Vorschlag unterbreitet hat. Über die Konsequenzen dieser Konstellationen wird kaum nachgedacht. Zu den Ausnahmen gehört Bercuson (1994: 20 ff.).
 - 3 Bei Ablehnung wird eine einzelstaatliche Regelung per Vertrag oder Gesetz möglich.

Durch dieses revidierte Verfahren erkennen die politischen Gremien den Vorrang bilateraler Vereinbarungen der Sozialpartner vor Gesetzen offiziell an. Sie wollen im Rahmen einer zwischen den Akteuren veränderten Arbeitsteilung zunächst auf ihr Initiativrecht verzichten und nicht einseitig in die staatsfreie Selbstregulierung und Gestaltungsfreiheit der Verbände eingreifen (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften o.J.; aus gewerkschaftlicher Perspektive Köpke 1989). Ein derartiges *Procedere* („*législation négociée*“) ist in Deutschland in der Sozialpolitik völlig unbekannt. Der Gegenstandsbereich derartiger Vereinbarungen ist nicht begrenzt, d.h. nicht etwa mit dem nationaler Tarifpolitik identisch. Im übrigen ist im besonderen Gesetzgebungsverfahren des sozialen Dialogs das Europäische Parlament nicht direkt beteiligt (Abb. 1).

3. Die Ziele des Sozialprotokolls

Der soziale Dialog soll durch das Sozialprotokoll eine inhaltliche Erweiterung und normative Aufwertung erfahren. Die verbesserten Möglichkeiten zur selbständigen und direkten Formulierung von „Quasi-Richtlinienvorschlägen“ sollen die Autonomie- bzw. Handlungsspielräume der Sozialpartner bei der Ausgestaltung der sozialen Dimension des Binnenmarktes erweitern sowie ihre Einflußmöglichkeiten im Gesetzgebungsverfahren stärken. Zugleich sollen sie Druck ausüben, um die weitgehende Pattsituation in der Arbeits- und Sozialpolitik zu überwinden, indem die Sozialpartner anstelle der Kommission selbst die Initiative ergreifen und zu Vereinbarungen gelangen.

Der Maastrichter Vertrag bzw. sein Sozialprotokoll betonen erneut das Prinzip der Subsidiarität, welches seit den späten 80er Jahren eine größere Rolle in der EG-Politik, vor allem in der Arbeits- und Sozialpolitik, spielt (vgl. Reichardt 1994). In ordnungspolitischer Sicht stellt dieses Prinzip, das aus der katholischen Soziallehre stammt und derzeit häufig von Neoliberalen vertreten wird, einen Eckpfeiler der politischen Philosophie der EU dar; es soll bereits vorhandene Tendenzen der Dezentralisierung stärken. „Subsidiarität wird nicht nur verstanden als Vorrang für die je nach Problemkontext möglichst dezentrale Regelungsebene, sondern auch als möglichst staatsfreie Regulierung durch die europäischen Verbände von Arbeitgebern und Gewerkschaften“ (Jacobi 1995: 271).

Die Gemeinschaft will keine „bürokratischen“ Vorgaben machen; Vorrang vor Richtlinien und Verordnungen⁴ soll die Selbstregulierung der kleineren Einheiten, d.h. in unserem Fall der Verbände, durch Abkommen und Kollektivverträge haben. Die Vorgehensweisen sollen so dezentral wie möglich ansetzen; gemeinschaftsweite Regulierung soll gegenüber dezentralen, d.h. einzelstaatlichen, regionalen oder gar

4 Verordnungen gelten unmittelbar und verbindlich; Richtlinien richten sich an die Mitgliedstaaten und verpflichten diese zur Umsetzung in nationales Recht innerhalb einer vorgegebenen Frist. Dabei haben die Mitgliedstaaten einen erheblichen Gestaltungsspielraum, da sie die geeigneten Mittel der Umsetzung selbst bestimmen können. In der Arbeits- und Sozialpolitik haben wir es häufig mit Richtlinien zu tun.

kommunalen, die Ausnahme bleiben und nur eine untergeordnete, auf unverzichtbare Gegenstandsbereiche beschränkte Rolle spielen. Insofern handelt es sich um eine sog. doppelte Subsidiarität, die zum einen den Vorrang nationaler vor gemeinschaftlicher, zum andern den von vertraglicher gegenüber gesetzlicher Regulierung betont.

Damit bestehen qualitative Unterschiede zwischen der Möglichkeit zu Vereinbarungen nunmehr auch im Rahmen sektoraler sozialer Dialoge und Tarifverhandlungen mit autonomer Normsetzungsbefugnis und unmittelbarer Bindungswirkung im engeren Sinne:

- Von der Verfahrensweise her haben erstere konsultativ-konsensuellen Charakter, letztere hingegen schließen die Existenz eines Drohpotentials und ggf. den Einsatz von Arbeitsk Kampfmaßnahmen ein.
- Erstere eröffnen vielleicht Gestaltungsspielräume durch Vereinbarungen, letztere erfordern Verhandlungs- und Durchsetzungsmacht.
- Aus der Akteursperspektive sind die Varianten drei- bzw. zweiseitig, d.h. sie finden mit bzw. ohne Beteiligung von EU-Organen statt. In historischer Perspektive gehört die zuerst genannte Variante zu den Vorformen der „union recognition“, „the process by which management formally acknowledges the legitimacy or a union's right to determine jointly terms and conditions“ (Gold 1992: 21), während letztere ein ausdifferenziertes System der Arbeitsbeziehungen voraussetzt. Vertreter der Arbeitgeber sowohl auf internationaler⁵ als auch auf nationaler Ebene (vgl. Kirchner 1988; Knevels 1991) machen diesen zentralen Unterschied immer wieder deutlich; Repräsentanten der Arbeitnehmer (vgl. EGB 1993; Meyer 1993: 20) und andere Beobachter (vgl. für andere Jacobi 1995: 268 et passim; die entgegengesetzte Position vertritt u.a. Weiss 1990: 152 f.) vernachlässigen ihn häufig.

Wie sind nun die Perspektiven dieser erweiterten Instrumente der Arbeits- und Sozialpolitik einzuschätzen? Wir wollen bei der Beantwortung dieser Frage explizit zwischen der horizontalen und der vertikalen Variante des sozialen Dialogs unterscheiden.

4. Anerkennungsverfahren und Beteiligung am Sozialdialog

Nach Abschluß des Maastrichter Vertrags versuchten mehrere, bis dato nicht in den Sozialdialog integrierte Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen, formell an dessen erweiterten und aufgewerteten Varianten beteiligt zu werden. Vorteile aus der Anerkennung nicht nur als Konsultations-, sondern auch formal als Sozialpartner ergeben sich für diese zumeist relativ jungen Verbände vor allem durch die automatische und damit frühzeitige Einbeziehung in das offizielle Informationsnetzwerk, besonders das der Kommission, sowie durch die Verbreiterung der finanziellen Basis

5 Der Generalsekretär von UNICE erklärt in einem häufig zitierten Statement explizit: „Dialogue should not be confused with negotiation of collective agreements. It is an entirely separate process, with different objectives.“ (Zitiert nach N.N. 1992b: 29; ähnlich auch Hornung-Draus 1994: 230 ff.; die entgegengesetzte Einschätzung findet sich u.a. bei Guéry 1992: 582).

infolge der Unterstützung der Verbandsarbeit aus Mitteln der EU; bis zur Anerkennung erfolgt die Finanzierung in der Regel durch Beiträge und Spenden der Mitglieder. Außerdem akzeptieren die politischen Entscheidungsträger nationale Einzelgewerkschaften nicht als Gesprächs- und Verhandlungspartner.

Die Kommission gab 1993 eine „Studie über die Sozialpartner (Repräsentativität)“ in Auftrag. Diese Untersuchung kam zu dem Schluß, daß der Einbezug von Organisationen künftig von folgenden Kriterien abhängen soll:

- „Die Organisationen sollten branchenübergreifend, sektor- oder berufsspezifisch sein und über eine Struktur auf europäischer Ebene verfügen,
- sie sollten aus Verbänden bestehen, die in ihrem Land integraler und anerkannter Bestandteil des Systems der Arbeitsbeziehungen sind, sollten Vereinbarungen aushandeln können und so weit wie möglich alle Mitgliedstaaten vertreten,
- sie sollten über die geeigneten Strukturen verfügen, um effektiv an dem Anhörungsprozeß teilnehmen zu können“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1993: 13; vgl. auch WSA 1994).

Die Kommission prüfte anhand ihres Konzepts der Repräsentativität noch einmal die offiziellen Anträge auf Anerkennung als Sozialpartner und damit auf Einbezug in den Sozialdialog. Auf Arbeitnehmerseite erkannte sie auf Dachverbandsebene die *Confédération Européenne des Cadres (CEC)* (vgl. N.N. 1989; N.N. 1994c) und *EUROCADRES*, nicht aber die *Confédération Européenne des Syndicats Indépendants (CESI)* an (vgl. N.N. 1994d; N.N. 1994c). Auf Arbeitgeberseite enthält die Liste „eine Reihe von sektoralen Organisationen ... (z.B. im Bereich Handel, Banken, Versicherungen, Transport)“ (Buda 1995: 298 f.).

Weitere Anträge „sollen entsprechend den Erfahrungen mit den neuen Verfahren des Abkommens sowie der Entwicklung des sozialen Dialogs überprüft werden“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1993: 13). Auf seiten der Gewerkschaften liegt das Problem darin, daß zumindest einige der bereits anerkannten Verbände - im Gegensatz zu anderen nationalen und supranationalen Akteuren - im Prinzip keine neuen Mitglieder akzeptieren wollen, um ihr Repräsentationsmonopol nicht zu gefährden. Auf seiten der Arbeitgeber bestehen Differenzen über den Einbezug einer gesonderten Vertretung der kleinen und mittleren Unternehmen (UEAPME), die in einigen Mitgliedsländern über eigenständige Organisationen verfügt.

5. Perspektiven des zentralen sozialen Dialogs

Den ersten Versuch, auf europäischer Ebene über den durch das Sozialprotokoll geschaffenen Verhandlungsweg zu einer gemeinsamen Vereinbarung zu gelangen, unternahmen die Sozialpartner 1993/94 im Rahmen des „Richtlinienvorschlags über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen“. Dieser Versuch scheiterte bekanntlich am Widerstand von UNICE und führte später zur Verabschiedung der sog. EBR-

Richtlinie auf der Basis des durch den Maastrichter Vertrag ermöglichten Verfahrens der qualifizierten Mehrheitsentscheidung, d.h. ohne Beteiligung Großbritanniens.

Die von den Verbänden bezogenen Positionen spiegeln ein grundsätzliches Dilemma wider:

- „UNICE's policy shift ... was essentially for defensive reasons - to enable UNICE to fend off or at least delay proposals for EC legislation under the new treaty provisions by opting to explore the scope for framework agreements“ (Hall 1993: 23).
- Für den EGB stellte sich das Strategieproblem eher umgekehrt: Warum sollte er noch mit UNICE verhandeln, nachdem gesetzliche Regelungen möglich waren, die seinen Interessen eher entsprachen? Andererseits bot sich zum ersten Mal die Chance, von den Möglichkeiten des erweiterten und aufgewerteten sozialen Dialogs Gebrauch zu machen und eine Verhandlungslösung zu erzielen.

Ein zweiter, 1995 unternommener Versuch von Verhandlungen der Sozialpartner zielt auf eine Vereinbarung über das Recht von Beschäftigten auf Sonderurlaub aus familiären Gründen. Beim Entwurf einer Richtlinie zum Erziehungsurlaub ist u.a. strittig die Forderung der Arbeitgeber, kleine Unternehmen von der Regelung auszunehmen und diese auf Eltern zu beschränken, die sich um ihre Kinder kümmern wollen. Großbritannien votiert gegen eine Regelung, so daß wiederum die Verfahrensweise des Sozialprotokolls Anwendung findet.⁶

Generell gilt: UNICE gab ausschließlich aus wohl kalkulierten und rein strategischen Überlegungen, nicht aber aus inhaltlicher Überzeugung ehemals festgefügte Vetopositionen auf.⁷ UNICE nahm vorsichtige Kursänderungen vor, wenn begründeter Anlaß zu der Vermutung bestand, daß eine Fortführung der Blockadetaktik eine aus Verbandssicht strengere Richtlinie nicht länger würde verhindern können. In diesen Fällen - und nur in diesen - versuchte UNICE, durch ein freiwillig ausgehandeltes und deshalb besser zu beeinflussendes Abkommen eine drohende Intervention der Kommission zu verhindern und einer im Verbandssinne ungünstigeren, weil verbindlichen Richtlinie zuvor zu kommen.

Derzeit und auf absehbare Zukunft sind die Sozialpartner, die potentiellen Promotoren des Sozialdialogs, aus ganz unterschiedlichen Motiven nicht willens bzw. nicht in der Lage, die für europäische Vereinbarungen im Rahmen des aufgewerteten sozialen Dialogs notwendigen faktischen Voraussetzungen in gegenseitiger Überein-

6 Einen Regulierungsbedarf mag man auch in bezug auf die Sicherung überbetrieblicher Anwartschaften bei betrieblichen Pensionskassen sehen. Hier sind eher die deutschen Arbeitgeberverbände innerhalb der EU isoliert.

7 „With legislation threatened in a wide range of areas, and much of it on the basis of qualified majority voting, UNICE has opted for seeking joint regulation rather than awaiting legislative intervention“ (N.N. 1992b: 29).

stimmung zu schaffen.⁸ „The possibility of such free-standing European-level bargaining is ... something remote. There has after all been nothing to stop the partners doing so in the past, notably within the Val Duchesse dialogue, and they have failed to do so. Neither side now excludes such agreements, but both consider them unlikely in the foreseeable future“ (N.N. 1994a: 36).

Sowohl auf Dachverbands- als auch auf Branchenebene sind bestimmte Probleme vorhanden bzw. vorhersehbar (vgl. im einzelnen Keller 1995):

- „the duty imposed on the Commission to consult the social organization prior to any Community action formalizes the lobby action and consequently requires more demanding credentials to the confederations“ (Treu 1994: 13). Die Existenz supranationaler Branchenverbände als institutionelle Voraussetzung für Verhandlungslösungen ist vor allem auf Arbeitgeberseite nicht gegeben.
- Die Schwierigkeiten infolge der Begrenzung der Gegenstandsbereiche von Übereinkommen auf die Schnittmengen nationaler Regulierung, d.h. auf „qualitative“ Probleme, sind kaum zu überwinden.
- Die Implementationsprobleme getroffener Vereinbarungen auf nationaler Ebene (Vertrags- vs. Gesetzesstrategie) sind kaum zu bewältigen, da sich im Maastrichter Vertrag keine definitiven Aussagen über Mechanismen zur Kontrolle von Vereinbarungen finden. Das Sozialprotokoll formuliert lediglich vage (Art. 4, Abs. 2): „Die Durchführung der auf Gemeinschaftsebene geschlossenen Vereinbarungen erfolgt entweder nach den jeweiligen Verfahren und Gepflogenheiten der Sozialpartner und der Mitgliedstaaten oder ... auf gemeinsamen Antrag der Unterzeichnerparteien durch einen Beschluß des Rates auf Vorschlag der Kommission“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1993: 4).⁹

Damit bleibt die Fragmentierung infolge konfliktärer Interessenlagen innerhalb und zwischen Akteuren auch in Zukunft bestehen. Die Wahrscheinlichkeit eines „bargaining in the shadow of the law“¹⁰ ist auch unter Einbezug der Kommission relativ gering. Zusammenfassend gilt daher: „Right from the start, it was clear that, whether they derived from innovations in EC legislation or from European „social dialogue“, the new rules of the „social dimension“ would be far from constraining, due to political opposition and the incompatibility of strong social and labour regulation with the essentially liberal market logic of the 1992 programme“ (Rhodes 1991: 257).

6. Perspektiven des dezentralen sozialen Dialogs

8 Zur Erinnerung: Die europäischen Gewerkschaften konnten sich nicht einmal untereinander auf die Forderung nach einem Verbot der Aussperrung einigen; die offizielle Sprachregelung läuft lediglich auf deren „Ächtung“ hinaus.

9 Vgl. zu möglichen Auslegungen Guéry (1992); vgl. zu Umsetzung und Kontrolle von Verträgen im einzelnen Europäisches Gewerkschaftsinstitut (1992: 99-109). - Der EuGH würde sich vermutlich auf die Inhalte derartiger Verträge berufen.

10 So die von Bercusson wiederholt verwendete plakative Formel (vgl. Bercusson 1994: 20; Bercusson 1992: 185).

Für die dezentrale bzw. Branchenebene geben erste empirische Untersuchungen ebenfalls Anlaß zu pessimistischen Prognosen (vgl. Keller/Henneberger 1995). Der dezentrale Sozialdialog ist aus mehreren Gründen in noch geringerem Maße entwickelt als der zentrale: Zum einen liegen bislang keinerlei praktische Erfahrungen mit Übereinkommen vor. Zum andern sind repräsentative Verbände als kollektive Träger entweder nicht vorhanden oder zu schwach in ihrer Durchsetzungsfähigkeit, um derartige Aufgaben wahrzunehmen.¹¹

- Die Gewerkschaftsausschüsse, die Vereinigungen bzw. Brückenköpfe nationaler, autonomer Branchengewerkschaften sind auf transnationale Kollektivverhandlungen unterschiedlich vorbereitet; sie sind, von wenigen Ausnahmen abgesehen¹², zu schwach und zu klein, um Aufgaben im Rahmen des sektoralen sozialen Dialogs zu erfüllen. „This lack of resources coupled with differences over strategy and policy has resulted in many of the trade union industrial committees losing their way, neither meeting the needs of trade unions at sector level nor making an effective input into the institutional structure of the Community“ (Grah/Teague 1991: 60 f.).
- Die Arbeitgeber sind nicht autonom handlungsfähig: Sie haben bislang kaum sektorale supranationale Branchenverbände aufgebaut, die den Gewerkschaftsausschüssen entsprechen bzw. vergleichbar wären. Innerhalb der stärker fragmentierten Struktur bestehen allenfalls Zusammenschlüsse innerhalb eng umgrenzter Teilsektoren (etwa im Automobilbau oder in der Chemieindustrie), was die Kommunikation innerhalb und zwischen Verbänden erheblich erschwert.

Die Wahrscheinlichkeit, daß UNICE seine restriktive Politik weiter verfolgt und trotz verbandsinterner Widerstände auch im intra-organizational bargaining auf Branchenebene durchsetzen kann, ist größer als die einer grundlegenden Kursänderung.¹³ „UNICE ... intends to resist sectoral negotiations: ... its post-Maastricht strategy is to confine its participation in European-level negotiations to those issues which are the subject of a Commission initiative under the social policy protocol, and these are seldom likely to be sector-specific“ (Hall 1993: 29).

Die Arbeitgeberverbände, deren deutliche Mehrheit bislang freiwillige Vereinbarungen auf zentraler Ebene prinzipiell nicht abschließen wollte, weil die Beibehaltung des status quo ihren Interessenlagen besser entsprach, werden auch in Zukunft auf sektoraler Ebene kaum andere Strategien verfolgen. „The absence of effective

11 Am Beispiel des Ende 1994 gescheiterten Entwurfes einer Entsenderichtlinie bzw. der 1996 ebenfalls gescheiterten nationalen Gesetzgebung läßt sich ein weiteres Problem zeigen. Selbst wenn sich die zuständigen Branchenverbände der Bauwirtschaft einig sind, kann eine Regelung immer noch am Widerstand anderer Branchenverbände bzw. des Dachverbandes scheitern.

12 „... the most mobilized sectoral union committees concern the following industrial sectors: metal; food, catering; chemical sector; building and wood trades“ (Goetschy 1991: 269).

13 Ein Wandel wäre eher für den Fall zu erwarten, daß die nationalen Dachverbände ihre Position ändern.

employer organisation and lack of interest in going beyond diffuse joint opinions continue to hamper the efforts of the European Commission to develop the sectoral social dialogue at European level“ (Bercusson 1993: 262).

Insgesamt stellt sich die Frage, welche konkreten Vorteile aus der Sicht von UNICE internationale Branchenverbände im Vergleich zur derzeitigen Struktur überhaupt bieten könnten: Jede Abweichung vom status quo, der seit langem durch die systematische Verhinderung von Verhandlungen gekennzeichnet ist, könnte nur zum status quo minus führen, nämlich zu deren Einführung und damit zur Einschränkung der „managerial prerogatives“. Die Hoffnung auf eine Umkehrung von Mehrheitsverhältnissen ist trotz gewisser interner Fraktionierungen nicht realistisch.

Eine vorsichtige Koordination der Politiken europäischer Fachspitzenverbände durch UNICE begann erst in den frühen 90er Jahren: Das European Employers' Network (EEN) (vgl. N.N. 1993: 3) soll dem informellen Informations- und Erfahrungsaustausch sowie der besseren und verstärkten Koordination dienen, ohne daß die Teilnehmer ihre Entscheidungsautonomie aufgeben. Es „wird eine systematische Koordinierung der sozialpolitischen Positionen notwendig sein, um der Gefahr einer Inkohärenz in der Politik der Arbeitgeber vorzubeugen. UNICE hat mit der Gründung des 'European Employers' Network' die Voraussetzungen für eine solche Koordination geschaffen“ (Hornung-Draus 1994: 239).

Auf nationaler Ebene entspricht dem EEN der von der BDA eingerichtete Gesprächskreis „Sozialer Dialog“, dem die deutschen Fachspitzenverbände angehören (sog. horizontale vs. vertikale Kommunikation).¹⁴ „Damit soll sichergestellt werden, daß vor allem Fachverbände, die ihrerseits Mitglied eines auf europäischer Ebene bestehenden Fachspitzenverbandes sind, unmittelbar über alle den Sozialen Dialog betreffenden Fragen und Entwicklungen informiert werden“ (BDA 1993: 178).

Möglicherweise dient das EEN lediglich dem Zweck, Sonderentwicklungen auf sektoraler Ebene zu kontrollieren und branchenspezifische Konzessionen zu verhindern. Aber selbst wenn das EEN primär das Ziel verfolgt, den sozialen Dialog auf Branchenebene zu institutionalisieren und zu forcieren, wird bis zur seiner Funktionsfähigkeit aller Erfahrung nach viel Zeit vergehen.

7. Zukünftige Funktionen der Kommission

Aus mehreren Gründen bleibt die Kommission auch nach der formalen Stärkung der Rolle der übrigen Akteure durch das Sozialprotokoll ein wichtiger „Euro-Akteur“: Zum einen bejahen, wie ausgeführt, die Sozialpartner den sozialen Dialog keinesfalls vorbehaltlos. Zum andern hat die Kommission für beide Varianten die Aufgabe, „die Anhörung der Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene zu fördern“ so-

14 Die BDA betont explizit, daß der Ausschuß „Sozialer Dialog“ „ein autonomes Gremium zur Koordinierung der Sozialpartner auf europäischer Ebene ist und kein Entscheidungsgremium“ (BDA 1993: 177).

wie zweckdienliche Maßnahmen zu erlassen, „um den Dialog zwischen den Sozialpartnern zu erleichtern“ (Art. 3, Abs. 1 Sozialprotokoll).

Ein Argument aus „euro-optimistischer“ Perspektive lautet, daß die Interessen der Kommission im Gegensatz zu denen nationaler Akteure auf europäischer Ebene ansetzen und daher integrationsfördernd wirken: Die Kommission könne nicht nur die Rolle eines neutralen Moderators spielen, sondern darüber hinaus die europäische Sozialpolitik voranbringen durch die Wahrnehmung ihres nach wie vor vorhandenen Initiativrechts bzw. durch die glaubhafte Androhung eigener Vorschläge, vor allem in Form von Richtlinien für den Fall, daß die Sozialpartner nicht selbst aktiv werden bzw. nicht zu Übereinkommen gelangen.

Dieser Argumentation ist entgegen zu halten, daß die faktisch eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten der Kommission sich nicht grundlegend ändern werden:

- Ihre materiellen und sonstigen Ressourcen (etwa für Kompensationsgeschäfte mit den übrigen Akteuren im *political bargaining*) sind und bleiben begrenzt.
- Die Differenzen zwischen den Generaldirektionen bestehen weiter, so daß Initiativen eher die Ausnahme als die Regel bleiben werden, was für die sektoralen noch stärker als für die zentralen Sozialdialoge gilt.
- Sie kann eine in allen Mitgliedsländern einigermaßen einheitliche Implementation nicht garantieren, da sie, wie oben ausgeführt, nicht über eigene Instanzen und Instrumente verfügt.
- Der Einfluß nationaler Entscheidungsträger, deren Interessen die bestehenden Entscheidungsstrukturen durchaus entgegenkommen, wird kaum abnehmen.

Die Vorgaben des Sozialprotokolls finden keine Anwendung, wenn alle 12 bzw. nach den Beitritten Österreichs, Finnlands und Schwedens zu Beginn des Jahres 1995 alle 15 Mitgliedsländer übereinstimmen; das Sozialprotokoll gilt bekanntlich nur, wenn Großbritannien von seiner *opt out*-Klausel Gebrauch macht. - Damit besteht die Gefahr einer zweigleisigen Entwicklung („Europa der zwei Geschwindigkeiten“), falls die Kommission allzu häufig versucht, die Optionen des Sozialprotokolls einzusetzen. Die Kommission möchte „fallweise“, „anhand objektiver Kriterien“ entscheiden und betont ihre Absicht, beide Verfahren zu nutzen.¹⁵ Bei ihren Entscheidungen will sie sich von folgenden Erwägungen leiten lassen:

- „Art des Vorschlags;
- Standpunkt der Sozialpartner in bezug auf den Vorschlag;
- Forderung nach einer synchronen Dynamik im sozialen Bereich und in anderen Bereichen, und die entsprechende Möglichkeit für den Rat, mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen;
- Absicht, allen Arbeitnehmern in der Gemeinschaft die Bestimmungen zugute kommen zu lassen;

15 Bei den Verhandlungen zu „Maastricht II“ besteht evtl. die Option, die Regelungen des Sozialprotokolls zu generalisieren, d.h. unabhängig von der Zustimmung Großbritanniens zu machen, und in den Unionsvertrag aufzunehmen. Eine Ausweitung des Prinzips der Mehrheitsentscheidungen würde eine europäische Sozialpolitik fördern.

- Möglichkeit eines gemeinsamen Vorgehens aller Mitgliedstaaten“ (Buda 1995: 297).

Möglicherweise versucht die Kommission, die Option des Sozialprotokolls lediglich in den Fällen zu nutzen, in denen seit längerem beabsichtigte Regelungen bislang durch das Veto Großbritanniens im Ministerrat blockiert wurden. Die Kommission hat bisher keine wirklich neuen Initiativen auf der Grundlage des Sozialprotokolls eingeleitet; im übrigen sind derartige Schritte kaum im neuen Aktionsprogramm vorgesehen, „being concerned more with consolidation, implementation, consultation and analysis“ (N.N. 1995: 29).

Alle Objektbereiche, welche die Sozialpartner nicht vertraglich-konsensuell angehen (können oder wollen), müßte die Kommission gesetzlich bewältigen, wenn nicht deutliche Regulierungsdefizite auftreten sollen. Von dieser Situation sind wir, wie alle Erfahrung vor und nach Maastricht zeigt, weit entfernt. Die reine Verweigerungshaltung eines Sozialpartners wird jedoch nur dann inopportun, wenn die Kommission glaubhaft eigene Initiativen androht.

8. Alternativen der Ausgestaltung des Sozialdialogs

Ungeklärt muß derzeit die Frage bleiben, ob sektorale Verbände, die nicht Mitglieder von UNICE sind, eine aktivere als die traditionelle Politik betreiben werden.¹⁶ Zumindest können sich Unterschiede zwischen Branchen ergeben. Die Annahme eines überall gleichförmigen Verlaufs der sektoralen bzw. Branchenentwicklungen ist recht unrealistisch, da heterogene sektorspezifische Interessenlagen vorhanden sind, und da der Grad der Internationalisierung und damit der Anreiz zu supranationalen Aktivitäten recht unterschiedlich ist.

Die vorliegenden Erfahrungen zeigen, daß Aussicht auf Erfolg für soziale Dialoge allenfalls bei den Objektbereichen besteht,

- die von einem spezifischen Problem ausgehen, an dessen Regulierung beide Sozialpartner potentiell Interesse im Sinne der Erwartung eines Positivsummenspiels entwickeln,
- die transnationale Dimensionen aufweisen,
- und die nicht gerade als Test für die Konfliktfähigkeit der korporativen Akteure dienen.

16 Eine deutlich optimistischere Position wird offiziell von Gewerkschaftsseite vertreten: „There may be various reasons for the different attitudes shown by the employers:
 - ideological considerations for not engaging in the sectoral dialogue, according to the restrictive policies of UNICE;
 - political disagreement with UNICE and support for a valid and genuine dialogue. Some employers' organisations oppose the policy of only conducting a dialogue/negotiations at the inter-occupational level and/or are not even related or connected to UNICE;
 - necessity of getting information on EC policies from the Commission and a wish to build political goodwill, e.g. to create better prospects for Commission support of a specific sector e.g. one facing a crisis“ (European Trade Union Institute 1993: 61).

Damit sind die zentralen, hochgradig konflikthorischen Bereiche der Sozialpolitik von vornherein ausgeklammert. Vereinbarungen sind nur in unkritischen Randbereichen möglich. Verhandlungen dienen eher der weiteren Sammlung von Erfahrung als echten sozialpolitischen Verbesserungen.

Da der Organisationsbereich der supranationalen Branchenverbände wegen nationalspezifischer Unterschiede nicht dem ihrer nationalen Mitgliedsverbände entspricht, müssen nicht nur national¹⁷, sondern vor allem supranational zahlreiche inner- und zwischenverbandliche Abgrenzungsschwierigkeiten im Rahmen der Sozialdialoge auftreten (Abb. 2).

Aufgrund der auf beiden Seiten gegebenen Heterogenität von Interessen wäre selbst die Branchenebene (etwa die Metall- oder Chemieindustrie) noch zu heterogen für Abkommen. „In den wichtigsten Industriesektoren werden sektorale Vereinbarungen wohl nur möglich werden im Gefolge von branchenübergreifenden Vereinbarungen und/oder Vereinbarungen auf der Ebene von europäischen Unternehmen dieser Sektoren“ (Buda 1995: 210 f.).

Aussicht auf Erfolg hätten aufgrund einer größeren Homogenität allenfalls Sozialdialoge, die noch stärker dezentralisiert sind als im Sozialprotokoll vorgesehen, d.h. solche in Teilbereichen einzelner Branchen. Weiterhin dürften die Aussichten in hochgradig vergemeinschafteten (Kohle, Stahl, Landwirtschaft) oder internationalisierten (Telekommunikation, Verkehr) Bereichen günstiger sein als in primär weiterhin national orientierten (wie den Kernbereichen des öffentlichen Dienstes). Im übrigen müßten wohl nicht immer und unbedingt Organisationen aus allen Mitgliedsländern beteiligt sein.

Die konkrete Ausgestaltung dieser noch stärker dezentralisierten sozialen Dialoge würde wesentlich davon abhängen,

- welche Organisationsstrukturen die Unternehmer- bzw. Arbeitgeberseite entwickeln,
- welche strategischen Optionen sich die Arbeitnehmerorganisationen offen halten wollen und

Abb. 2: Verschiedene Gewerkschaftsausschüsse und die von ihnen organisierten Sektoren/Branchen (Quelle: Europäisches Gewerkschaftsinstitut (1993: 9f.))

Gewerkschaftsausschuß	Sektoren/Branchen
Europäischer Metallgewerkschaftsbund in der Gemeinschaft (EMB)	Metallindustrie
Europäische Regionalorganisation des Internationalen Bundes der Privatangestellten (EURO-FIET)	Handel, Banken, Versicherungen, Industrieangestellte, Reinigungsdienste, Sozialversicherung, Gesundheitsversorgung, Frisörgewerbe

17 Nationale Verbände sind in mehreren Branchenorganisationen Mitglied und dadurch an mehreren Dialogen beteiligt.

Internationale des Personals der Post-, Telegraf- und Telefonbetriebe (IPTT - Europäischer Ausschuß)	gesamtes Kommunikationswesen
Europäischer Gewerkschaftsausschuß Textil, Bekleidung und Leder (EGA-TBL)	Textil-, Bekleidungs- und Lederindustrie
Europäischer Ausschuß der Lebensmittel-, Genußmittel- und Gastgewerbewirtschaft (EAL-IUL)	Nahrungs- und Gaststättengewerbe
Europäische Föderation der Bau- und Holzarbeiter (EFBH)	Bau-, Forst- und Holzwirtschaft
Europäische Föderation der Agrarischen Gewerkschaften in der Gemeinschaft (EFA)	Forstwirtschaft, Weinbau, Gartenbau, Genossenschaften, Ackerbau und Viehzucht
Gewerkschaftlicher Verkehrsausschuß in der Europäischen Gemeinschaft (GVEG)	Schienen- und Straßenverkehr, Seefahrt, zivile Luftfahrt, Binnenschifffahrt, Hafen- und Dockarbeiter, Fischerei
Verbindungsbüro-Montanausschuß der Freien Berg- und Metallarbeitergewerkschaften in den Europäischen Gemeinschaften	Kohle und Stahl
Europäischer Gewerkschaftsausschuß für den Öffentlichen Dienst (EGÖD)	öffentlicher Sektor (staatliche, kommunale und regionale Verwaltungen, Gesundheits- und Sozialwesen, öffentliche Versorgungsbetriebe)
Europäische Föderation der Chemiegewerkschaften (EFCG)	chemische und pharmazeutische Industrie, Gummi-, Glas-, Keramik-, Zement-, Papier- und Zellstoffindustrie, Energie- und Mineralölbranche
Europäische Journalistengruppe (EJG)	bei Schrift- und audiovisuellen Medien und Presseagenturen beschäftigte sowie freiberufliche Journalisten
Europäische Graphische Föderation (EGF)	Papier-, Druck- und Medienbranche
Europäischer Gewerkschaftsausschuß für Bildung und Wissenschaft (EGBW)	Bildung und Wissenschaft
Europäischer Gewerkschaftsausschuß für Kunst, Medien und Unterhaltung (EGAKU)	Kunst-, Medien- und Unterhaltungsbereich
Europäischer Bergarbeiterverband (EBV)	Bergwerke und Steinbrüche (alle Metalle und Nicht-Metalle), ein Teil des Energiebereiches

- welche Gegenstandsbereiche beide Seiten in Übereinstimmung mit der Kommission identifizieren können.

9. Eine euro-pessimistische Bewertung des Instruments

Bei realistischer Einschätzung ist das Angebot von Verhandlungen im Rahmen der sozialen Dialoge nicht Mittel zum Zweck der Überwindung sozialpolitischer Pattsituationen, sondern aufgrund seines optionalen Charakters lediglich Ausdruck einer neuen politischen Leerformel, die Richtlinien faktisch verhindert. „The impression is given that all that is intended is that the agreement may just be an appeal to the social partners and the Member States to arrange the issues concerned in a particular way, in

a manner which accords with currently prevailing approaches, and that it is left to the Member States and the social partners themselves whether, and in what way, they will actually implement the political intentions“ (Weiss 1992b: 11 f.). Das Sozialprotokoll schafft eine formale Option, die die Akteure aufgrund der vorhandenen Randbedingungen aber zumindest aktuell nicht inhaltlich ausfüllen können.

Die Neuerungen des Maastrichter Vertrages bzw. seines Sozialprotokolls erweisen sich kaum als der Aufbruch zu neuen Ufern in der Arbeits- und Sozialpolitik, den die „Euro-Optimisten“¹⁸ sich erhofft hatten. „Alles in allem steht dahin, ob in Maastricht die Kompetenzen der Gemeinschaft zu sozialpolitischen Regelungen tatsächlich erweitert oder nur umgeschichtet wurden. Fest steht nur, daß neue Demarkationslinien gezogen wurden“ (Weiss 1992a: 591). Der soziale Dialog kann in einem Monolog enden „with unions weakened by recession and structural changes in the economy“ (Hepple 1993: III).

Ein Argument, welches Kritiker vor allem seit dem Abschluß des Maastrichter Vertrages vorbringen, ist durchaus zutreffend (vgl. für andere Blank 1992: 658 ff.; Teague/Grahl 1992: 124 ff.): Die Aufgabe der Verbände im Rahmen ihrer formal erweiterten Handlungsspielräume in den sozialen Dialogen kann nicht darin bestehen, Quasi-Richtlinien zu formulieren und dadurch der Kommission ein Alibi für ihre Untätigkeit und/oder Unfähigkeit in der Sozial- und Arbeitspolitik zu liefern. Die politischen Akteure verhalten sich in Anbetracht der ihnen bekannten Überforderung der supranationalen Verbände schlichtweg opportunistisch, wenn sie unter dem reinen Formelkompromiß des wieder entdeckten Prinzips der Subsidiarität behaupten, nicht einseitig in die Sphäre staatsfreier Selbstregulierung und Gestaltungsautonomie der Verbände eingreifen zu wollen. „... the principle of subsidiarity is more accurately conceived of as a symbolic concept, its main purpose being to present a convincing impression of consensus at European level on the subject of future regulation of the European labour market ... Each of the three bodies (the trade union/employers' organisations and the Commission) .. refers to the principle of subsidiarity without, however, applying the same interpretation ... Reference to the principle .. is not .. a key to the understanding of future regulation of the labour market at the European level, but rather a key to the understanding of the strategic positions - in relation to one another - aimed at by employers, trade unions, member states and EC institutions“ (Due et al. 1991: 94).

10. Ausblick

Die aufgewerteten Sozialdialoge stellen kein Angebot für die tagesaktuelle Politik dar. Sie sind im günstigsten Fall Vorläufer eines langfristig zu schaffenden *collective bargaining*-Systems, nicht aber kurz- oder mittelfristig gleichwertige Alternative im Sinne gemeinschaftsrechtlicher Grundlagen für verbindliche Tarifverträge. Die

18 So wertet etwa Bercusson: „A quantum leap in the role of collective bargaining was the result of the Maastricht negotiations on social policy in the Community“ (Bercusson 1992: 182).

Formen der Interessendurchsetzung werden, so unsere Hypothese, unterschiedliche zeitliche Perspektiven haben (vgl. Keller/Henneberger 1994):

- Kurzfristig wird das „Euro-Lobbying“, das mit dem nationalen zeitlich parallel stattfindet und daher mit diesem eng verschränkt werden muß, die effizienteste Form der Einflußnahme auf die EU-Entscheidungsträger bleiben (vgl. Hoffmann 1991). Dabei gilt: Eine ‘Europäisierung’ der Interessenvermittlung findet nicht in der Form statt, daß die nationalen Verbände zugunsten der europäischen Verbandsföderationen an Bedeutung verlieren, sondern daß sie sich auf die veränderte Adressatenstruktur einstellen, sich in Politiknetze mit transnationaler Dimension einbringen und aufgrund einer Ausweitung in der Wahrnehmung ihres Handlungsumfeldes sich die Definition der eigenen Interessen ändert“ (Kohler-Koch 1992: 103; ähnlich Mazey/Richardson 1993).
- Die Dachverbände werden allenfalls mittelfristig Verhandlungen im Rahmen des sozialen Dialogs führen mit dem Ziel, Interessen im Spektrum von Arbeits-, Sozial- und Industriepolitik durchzusetzen sowie Aufgaben der politischen Koordination und Unterstützung wahrzunehmen (horizontale statt vertikaler Integration). Die Chancen dieses sozialen Dialogs würden sich graduell verbessern, wenn er nicht nur von der gesamtwirtschaftlichen auf die Branchen- bzw. Sektorebene, sondern noch stärker dezentralisiert würde, da innerhalb eines heterogenen Sektors (Teil-)Einheiten mit homogenen Interessenlagen zu bilden wären. Eine solche Entwicklung würde sich in die in den einzelnen Mitgliedsländern bereits bestehenden Trends der Dezentralisierung bzw. Verbetrieblichung durchaus einfügen - und diese sogar fördern. Im übrigen ist zu vermuten, daß die Nutzung innerhalb kleinerer Bereiche eher bei peripheren und nicht konfliktträchtigen Problemlagen erfolgen würde.
- Allenfalls sehr langfristig könnten Tarifverträge die Vereinbarungen durch soziale Dialoge ergänzen, wenngleich nicht ablösen; für die Aufnahme autonomer Verhandlungen gibt es bislang keinerlei konkrete Vorbereitung. Daher wird es allenfalls um die europaweite Vernetzung nationaler Tarifpolitiken jedoch nicht um eine eigenständige europäische Tarifpolitik gehen.

Die materiellen Ergebnisse des Binnenmarktprojekts in den zentralen Bereichen der Sozialpolitik sind auch nach der Abarbeitung des sozialen Aktionsprogramms zur Umsetzung der Sozialcharta nicht überwältigend.¹⁹ Die Resultate des sozialen Dialogs auf der Ebene der Dachverbände sind ebenfalls nach wie vor dürftig; Ergebnisse des dezentralen sozialen Dialogs liegen überhaupt nicht vor. Der einzige deutliche Fortschritt ist die Verabschiedung der EBR-Richtlinie. Punktuelle Interventionen erfolgen durchaus in Teilbereichen (vor allem Arbeits- und Gesundheitsschutz, Gleichstellung von Frauen und Männern, Wanderarbeitnehmer, Richtlinie „über bestimmte

19 Das Arbeitsrecht der Bundesrepublik ändert sich durch die Sozialcharta bzw. das Aktionsprogramm nicht grundlegend; in einigen Aspekten werden jedoch Anpassungen notwendig, z.B. bei den versicherungsfreien geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen.

Aspekte der Arbeitszeitgestaltung“) (vgl. Addison/Siebert 1992; Sadowski 1993). Sie können aber das fehlende kohärente Gesamtkonzept nicht ersetzen.

Möglicherweise beginnt Mitte der 90er Jahre eine neue Phase im Zyklus der europäischen Arbeits- und Sozialpolitik mit weniger neuen Initiativen als seit Mitte der 80er Jahre sowie dem Schwerpunkt auf der Implementation bereits bestehender, durch das soziale Aktionsprogramm zur Umsetzung der Sozialcharta eingeleiteten Regelungen (vgl. zu den offiziellen Plänen Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1994). „A social policy cycle seems to have developed, moving from periods of upturn, with a high level of Community-level legislative activity, to periods of downturn, characterised by retrenchment and consolidation. We are now moving into a period of downturn, a new phase which has its origins in the failure to include the revised „social chapter“ in the EC Treaty at Maastricht in 1991, and its subsequent relegation to an 11-state Agreement“ (N.N. 1994b: 16). Die Gegner einer weitergehenden sozialen Integration werden auf „Konsolidierung des Erreichten“ setzen und vor allem eine potentielle „Verschlechterung der Wettbewerbsbedingungen auf den Weltmärkten“ als Grund für ihren Widerstand angeben.

Literatur

- Addison, J.T./Siebert, W.St. (1992): The E.C. Social Charta: Recent developments and the Maastricht summit. Ms. o.O.
- BDA (1993): Jahresbericht 1993. Köln.
- Bercusson, B. (1992): Maastricht: a fundamental change in European labour law. In: *Industrial Relations Journal*, 23: 177-190.
- Bercusson, B. (1993): European labour law and sectoral bargaining. In: *Industrial Relations Journal*, 24: 257-272.
- Bercusson, B. (1994): The dynamic of European labour law after Maastricht. In: *Industrial Law Journal*, 23: 1-31.
- Blank, M. (1992): Europäische Kollektivverträge und Sozialer Dialog. In: Däubler, W./Bobke, M./Kehrmann, K. (Hg.): *Arbeit und Recht. Festschrift für Albert Gnade zum 65. Geburtstag*. Köln: 649-660.
- Blanpain, R./Windey, P. (1994): *European works councils. Information and consultation of employees in multinational enterprises in Europe*. London.
- Buda, D. (1993): Soziale Konturen im Binnenmarkt: Das Aktionsprogramm zur Umsetzung der EG-Sozialcharta und der soziale Dialog auf Gemeinschaftsebene. In: Grebing, H./Wobbe, W. (Hg.): *Industrie- und Arbeitsstrukturen im europäischen Binnenmarkt*. Köln: 77-94.
- Buda, D. (1995): Auf dem Weg zu europäischen Arbeitsbeziehungen? Zur Perspektive des Sozialen Dialogs in der Europäischen Union. In: Mesch, M. (Hg.): *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa*. Wien: 289-333.
- Carley, M. (1993): Social dialogue. In: Gold, M. (ed.): *The social dimension. Employment policy in the European community*. Chatham: 105-134.
- Due, J./Madsen, J.S./Jensen, C.S. (1991): The social dimension: Convergence of diversification of industrial relations in the single European market. In: *Industrial Relations Journal*, 22: 85-102.

- EGB (1993): Europäische Tarifverhandlungen. Strategie des EGB. „Orientierungen für die Tarifverhandlungen und Perspektiven für die Entwicklung des sozialen Dialogs“. Angenommen vom EGB-Exekutivausschuß, Brüssel, den 4. März 1993. Ms. Brüssel.
- Europäisches Gewerkschaftsinstitut (1992): Die europäische Dimension der Kollektivvertragsverhandlungen nach Maastricht. Brüssel.
- Europäisches Gewerkschaftsinstitut (1993): Die europäischen Gewerkschaftsausschüsse und der soziale Dialog. Erfahrungen auf sektoraler Ebene und in multinationalen Unternehmen. Brüssel.
- European Trade Union Institute (1993): The European Industry Committees and Social Dialogue. Experiences at sectoral level and in multinational companies. Brussels.
- Falkner, G. (1993): Die Sozialpolitik im Maastrichter Vertragsgebäude der Europäischen Gemeinschaft. In: SWS-Rundschau, 33: 23-43.
- Goetschy, J. (1991): 1992 and the social dimension: Normative frames, social actors and content. In: Economic and Industrial Democracy, 12: 259-275.
- Gold, M. (1992): The development of EC social dialogue. National Institute of Economic and Social Research Working Paper No. 12. London.
- Grahl, J./Teague, P. (1991): European level collective bargaining: A new phase? In: Relations Industrielles, 46: 46-73.
- Guéry, G. (1992): European collective bargaining and the Maastricht Treaty. In: International Labour Review, 131: 581-599.
- Hall, M. (1993): Industrial relations and the social dimension of European integration: Before and after Maastricht. Ms. University of Warwick.
- Hall, M./Carley, M./Gold, M./Marginson, P./Sisson, K. (1995): European Works Councils: Planning for the Directive. London-University of Warwick.
- Hepple, B. (1993): European social dialogue - alibi or opportunity? The Institute of Employment Rights. London.
- Hoffmann, V. (1991): Interessenvertretungen und Euro-Lobbying. In: Röttinger, M./Weyringer, C. (Hg.): Handbuch der europäischen Integration. Strategie - Struktur - Politik im EG-Binnenmarkt. Wien: 261-286.
- Hornung-Draus, R. (1994): Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände in Europa UNICE. In: Lecher, W./Platzer, H.-W. (Hg.): Europäische Union - Europäische Arbeitsbeziehungen: Nationale Voraussetzungen und internationaler Rahmen. Köln: 230-241.
- Jacobi, O. (1995): Der Soziale Dialog in der Europäischen Union. In: Mesch, M. (Hg.): Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa. Wien: 257-287.
- Keller, B. (1995): Perspektiven europäischer Kollektivverhandlungen - vor und nach Maastricht. In: Zeitschrift für Soziologie, 24: 243-262.
- Keller, B./Henneberger, F. (1994): Sektorale Interessenvertretung in der Europäischen Union. Strukturen und Probleme am Beispiel des öffentlichen Sektors. In: Eichener, V./Voelzkow, H. (Hg.): Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung. Marburg: 529-556.
- Keller, B./Henneberger, F. (1995): Europäische Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Verbandliche Organisationen und Vermittlung von Interessen. In: Industrielle Beziehungen, 2: 128-155.
- Kirchner, D. (1988): Die Bedeutung der Sozialpartner für die Weiterentwicklung der europäischen Integration - Europäische Tarifpolitik ja oder nein?. In: Biskup, R. (Hg.): Europa - Einheit in der Vielfalt. Bern: 151-169.
- Knevels, P. (1991): Vorstellung der Tarifpartner zum europäischen Tarifvertrag aus der Sicht der Arbeitgeberverbände. In: Heinemann, H. (Hg.): Das kollektive Arbeitsrecht in der Europäischen Gemeinschaft 1991. Dokumentation einer Fachtagung des Arbeitskreises Europäisches

- Sozialrecht und des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales Nordrhein-Westfalen. Berlin: 37-42.
- Köpke, G. (1989): Kein Binnenmarkt ohne soziale Dimension. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, 40: 28-36.
- Kohler-Koch, B. (1992): Interessen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen im westeuropäischen Integrationsprozeß. In: Kreile, M. (Hg.): Die Integration Europas. PVS-Sonderheft, 23: 81-119.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (o.J.): Der soziale Dialog auf europäischer Ebene: Gemeinsame Stellungnahmen. Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993): Mitteilung der Kommission über die Anwendung des Protokolls über die Sozialpolitik an den Rat und an das Europäische Parlament. Brüssel, den 14.12.1993. Ms. Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994): Grünbuch über die europäische Sozialpolitik. Weichenstellung für die Europäische Union - Zusammenfassung. Luxemburg.
- Mazey, S./Richardson, J. (1993): Conclusion: A European policy style? In: Mazey, S./Richardson, J. (eds.): Lobbying in the European Community. Oxford: 246-258.
- Meyer, H.-W. (1993): Europäische Integration: Ende der Nachkriegszeit oder Rückkehr nach gestern? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B1/93: 17-22.
- N.N. (1989): Formation of Confédération Européenne des Cadres. In: European Industrial Relations Review, 186: 25-26.
- N.N. (1992a): The sectoral social dialogue. In: European Industrial Relations Review, 224: 14-17.
- N.N. (1992b): The social dialogue - Euro-bargaining in the making? In: European Industrial Relations Review, 220: 25-29.
- N.N. (1993): European employers' network. In: European Industrial Relations Review, 230: 3.
- N.N. (1994a): Maastricht and social policy - part three. In: European Industrial Relations Review, 241: 28-36.
- N.N. (1994b): Social Policy White Paper - part one. In: European Industrial Relations Review, 248: 13-18.
- N.N. (1994c): The new social partners: CEC. In: European Industrial Relations Review, 245: 31-32.
- N.N. (1994d): The new social partners: trade unions. In: European Industrial Relations Review, 244: 25-27.
- N.N. (1995): Social policy state of play. In: European Industrial Relations Review, 259: 26-30.
- Reichardt, W. (1994): Die Karriere des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Gemeinschaft. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 23: 53-66.
- Rhodes, M. (1991): The social dimension of the Single European Market: National versus transnational regulation. In: European Journal of Political Research, 19: 245-280.
- Sadowski, D. (1993). The effect of European integration on national industrial relations systems: The ambiguous case of Germany. Institut für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Gemeinschaft, Quint-Essenzen Nr. 29. Trier.
- Streeck, W. (1994): European social policy after Maastricht: The „social dialogue“ and „subsidiarity“. In: Economic and Industrial Democracy, 15: 151-177.
- Teague, P./Grahl, J. (1992): Industrial relations and European integration. London.
- Treu, T. (1994): European collective bargaining levels and competencies of the social parties. Ms. Milan.
- Weiss, M. (1990): Arbeitnehmerrechte und Europäischer Binnenmarkt. Eine Skizze aus deutscher Sicht. In: Deubner, Chr. (Hg.): Europäische Einigung und soziale Frage. Möglichkeiten europäischer Sozialpolitik. Frankfurt: 143-154.

- Weiss, M. (1992a): Die Bedeutung von Maastricht für die EG-Sozialpolitik. In: Däubler, W./Bobke, M./Kehrmann, K. (Hg.): Arbeit und Recht. Festschrift für Albert Gnade zum 65. Geburtstag. Köln: 583-596.
- Weiss, M. (1992b): The significance of Maastricht for European community social policy. In: International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, 8: 3-14.
- Weiss, M. (1994): Der soziale Dialog als Katalysator koordinierter Tarifpolitik in der EG. In: Heinze, M./Söllner, A. (Hg.): Arbeitsrecht in der Bewährung. Festschrift für Otto Rudolf Kissel zum 65. Geburtstag. München: 1253-1267.
- WSA (1994): Stellungnahme zu der „Mitteilung der Kommission über die Anwendung des Protokolls über die Sozialpolitik“ an den Rat und an das Europäische Parlament. Ms. Brüssel.